

Der Präsident, der nicht gehen will

VB verfassungsblog.de/der-prsident-der-nicht-gehen/

Filip Bubenheimer Mi 25 Jan 2012

Mi 25 Jan 2012



Von FILIP BUBENHEIMER

Die fünf Richter des senegalesischen Verfassungsrates werden selten von Presserummel und übermäßiger internationaler Aufmerksamkeit bei der Arbeit gestört – doch die Entscheidung, die sie an diesem Sonntag verkünden, dürfte zu den folgenreichsten Urteilen zählen, die afrikanische Verfassungsrichter in diesem Jahr fällen werden: Erlaubt der Verfassungsrat dem Präsidenten Abdoulaye Wade gegen den Wortlaut der Verfassung, bei den Wahlen am 26. Februar für eine dritte Amtszeit zu kandidieren, könnte der Senegal schwere Unruhen erleben und Westafrika einen wichtigen Stabilitätsanker verlieren. Während Diplomaten in Dakar an ihren Krisenplänen tüfteln, mischen ausländische Verfassungsrechtler fleißig als Gutachter in dem seit Monaten andauernden Streit zwischen dem Lager des Präsidenten und der Opposition mit.

Ein 85-Jähriger hat noch nicht genug

Viele Autoren nennen es „die afrikanische Krankheit“: Alternden Staatsoberhäuptern gefällt ihr Amt so gut, dass sie gerne länger bleiben wollen, als es die Verfassung erlaubt. Manche mögen sich für unverzichtbar halten, andere haben Angst, nach Ende ihrer Amtszeit wegen Korruption oder anderer Vergehen im Amt verfolgt werden oder auch ohne eigenes Verschulden vom politischen Gegner schlecht behandelt zu werden. Wie sich mit einer Verfassungsänderung eine Amtszeitbegrenzung aus dem Weg räumen lässt, haben etwa Idriss Déby im Tschad, Omar Bongo in Gabun, Yoweri Museveni oder Paul Biya in Kamerun demonstriert – und viele andere Präsidenten haben es versucht.

Auch der 85-jährige Abdoulaye Wade hat nach zwei Amtszeiten und fast 12 Jahren als Präsident noch keine Lust auf Ruhestand – er strebt eine dritte Amtszeit von sieben Jahren

an. Zwar scheint Artikel 27 der senegalesischen Verfassung diesen Plan nicht zu erlauben: „Die Amtszeit des Präsidenten der Republik beträgt sieben Jahre. Das Mandat kann ein einziges Mal erneuert werden.“ Doch Wade bemüht sich noch nicht einmal um eine Verfassungsänderung, stattdessen argumentiert er mit dem Rückwirkungsverbot: Die aktuelle senegalesische Verfassung trat im Jahr 2001 in Kraft, Wades erste Amtszeit begann aber im Jahr 2000 – sie dürfe daher nicht mitgezählt werden, vielmehr sei sein zweites, nach einer mittlerweile wieder rückgängig gemachten Verfassungsänderung nur noch fünfjähriges Mandat ab 2007 eigentlich sein erstes Mandat im Sinne der aktuellen Verfassung.

Die Macht der Straße und die Macht der Argumente

Damit hätte Wade vielleicht noch den ein oder anderen Oppositionellen überzeugen können, seine Kandidatur hinzunehmen – würde der Präsident nicht so unverhohlen zeigen, dass ihm alles daran liegt, sich selbst und seinen Clan an der Macht zu halten. Eine besonders originelle Verfassungsänderung versuchte Wade im Juni vergangenen Jahres: Neben dem Staatsoberhaupt sollte bei der Präsidentschaftswahl nun auch ein Vizepräsident gewählt werden, der bei Tod oder Rücktritt des Präsidenten automatisch aufrücken würde – in den Augen vieler Bürger eine Karrieregarantie für den Präsidentensohn Karim Wade. Außerdem sollte für den Sieg bei der Präsidentschaftswahl eine relative Mehrheit von 25 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang genügen – angesichts der zersplitterten Opposition eine lösbare Aufgabe für Wade. Aus diesen Plänen wurde aber nichts: Oppositionsparteien und Bürgerrechtsgruppen organisierten Massendemonstrationen gegen Wade. Nach ersten Ausschreitungen und Zusammenstößen mit der Polizei zog der vom Volkszorn überraschte Wade sein Vorhaben zurück.

Auch der Streit um die dritte Kandidatur Wades könnte am Ende durch die Macht der Straße entschieden werden. Doch das Regierungslager und die Opposition beharren sich auch in der juristischen Arena: Beide Seiten bemühen sich zu zeigen, dass der Verfassungsrat nur in ihrem Sinne entscheiden kann. Als vermeintlich neutrale Experten werden vor allem französische Verfassungsrechtler aufgeföhren. Gegen Wades Kandidatur gutachtete etwa Professor Guy Carcassonne, für Wades Kandidatur stiegen unter anderem die Professoren Michel de Guillenchmidt und Jean-Yves de Cara in den Ring – die beiden letzteren waren sich auch nicht zu schade, in einer Fernsehdebatte die Seite des Präsidenten gegen zwei senegalesische Juraprofessoren zu verteidigen. Zwei weiße Männer, die den Senegalesen erklären, warum ihre Verfassung ihrem greisen Präsidenten eine weitere Amtszeit erlaubt: Eine an Absurdität kaum zu überbietende Szene, die bei vielen Kommentatoren einen neokolonialen Beigeschmack hinterließ.

Im Kern ein Rückwirkungsstreit

Im Wesentlichen argumentieren die Verteidiger einer dritten Amtszeit mit dem Rückwirkungsverbot: Das sei schließlich ein fundamentales Rechtsstaatsprinzip und könne, wenn überhaupt, nur durch eine ausdrückliche Bestimmung durchbrochen werden. Mit der Verfassung von 2001 habe sich ein „*changement de régime*“, ein fundamentaler Wandel des institutionellen Rahmens vollzogen, etwa vergleichbar mit dem Übergang von der

vierten zur fünften französischen Republik. Die neue Verfassung könne aber, sofern dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist, nicht an Tatbestände anknüpfen, die unter der alten Verfassung geschaffen wurden.

Die Gegenseite bestreitet zunächst, dass es sich überhaupt um einen Fall von Rückwirkung handelt: Die Amtszeiten unter der alten Verfassung von 1963 mitzuzählen ändere ja nicht die Rechtslage vor Inkrafttreten der Verfassung 2001. Und selbst wenn doch von Rückwirkung gesprochen werden könne, sei die nur dort verboten, wo der Bürger vor staatlichen Freiheitseingriffen und rechtlicher Unberechenbarkeit geschützt werden müsse: Die Aussicht des Präsidenten, in Zukunft noch einmal antreten zu können, sei kein schutzwürdiges Vertrauen.

Eine weitere Facette erhält der Streit durch Artikel 104 im Abschnitt „Übergangsbestimmungen“ der Verfassung von 2001: „Der amtierende Präsident der Republik übt sein Amt bis zum Ende seiner Amtszeit aus. Alle anderen Bestimmungen dieser Verfassung sind auf ihn anwendbar.“ Der tautologisch formulierte erste Satz bedeutet: Die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre, die mit der Verfassung von 2001 eingeführt wurde, hat noch keine Auswirkung auf die im Jahr 2000 begonnene Amtszeit von Abdoulaye Wade – sie endete, von niemandem ernsthaft bestritten, im Jahr 2007. Streitig ist aber, wie der zweite Satz auszulegen ist: Gegner der dritten Kandidatur sehen sich durch Artikel 104 darin bestätigt, dass die Bestimmung über die maximale Zahl der Mandate auf jeden Fall auch die Amtszeit von 2000 bis 2007 einschließt. Einige Befürworter argumentieren umgekehrt: Dass die Verfassung nur in Artikel 104 S. 1 ausdrücklich auf die erste Amtszeit Bezug nehme, bedeute, dass die Verfassung in allen anderen Fragen diese Amtszeit unberücksichtigt lassen wolle.

Wenig Vertrauen in den Verfassungsrat

Gerade die eher kreativen Argumente für die Verfassungsmäßigkeit einer dritten Kandidatur kommen bei vielen Bürgern ausgesprochen schlecht an: „Rechtsverdrehler“ und „Jurasöldner“ seien Juristen, die sich solche Argumente ausdenken würden. „Nimm die Finger von meiner Verfassung“ lautet ein beliebter Slogan der Opposition. Auch dem Verfassungsrat vertrauen nur wenige – denn alle Richter wurden von Wade selbst ernannt, neulich spendierte der Präsident ihnen noch eine Gehaltserhöhung. Außerdem ist keiner der Richter ein ausgewiesener Verfassungsrechtler. Deshalb gehen die meisten Oppositionellen fest davon aus, dass der Verfassungsrat Wades Kandidatur zulässt – oder sich aus Verfahrensgründen für unzuständig erklärt.

Dabei hat auch die Opposition ein eher fragwürdiges Verständnis richterlicher Unabhängigkeit: Mit ihrer Ankündigung, eine Bestätigung der Kandidatur auf keinen Fall hinzunehmen und der Aufforderung an den Verfassungsrat, im Sinne des Friedens im Senegal zu entscheiden, treibt sie die Richter in die Enge – mit kühlem Kopf zu entscheiden, dürfte ihnen schwer fallen. Falls der Verfassungsrat am Sonntag wider Erwarten Wades dritte Kandidatur blockieren wird, wäre das auf jeden Fall ein starkes verfassungspolitisches Signal für ganz Afrika: Die Verfassung kann sich gegen machtversessene Präsidenten wehren.

Update: Das Urteil fällt nicht erst am Sonntag, sondern schon am Freitag.#

Update: Das Verfassungsgericht hat die dritte Amtszeit für Wade freigegeben.

Filip Bubenheimer studiert Jura und Politikwissenschaft in Berlin und war kürzlich mit einer Kolleg-Gruppe der Studienstiftung zu Verfassungsentwicklungen und Governance-Strukturen in Afrika für ein studentisches Austauschprojekt im Senegal.

Foto: Gwenaél Piaser, Flickr [Creative Commons](#)



Von FILIP BUBENHEIMER

Die fünf Richter des senegalesischen Verfassungsrates werden selten von Presserummel und übermäßiger internationaler Aufmerksamkeit bei der Arbeit gestört – doch die Entscheidung, die sie an diesem Sonntag verkünden, dürfte zu den folgenreichsten Urteilen zählen, die afrikanische Verfassungsrichter in diesem Jahr fällen werden: Erlaubt der Verfassungsrat dem Präsidenten Abdoulaye Wade gegen den Wortlaut der Verfassung, bei den Wahlen am 26. Februar für eine dritte Amtszeit zu kandidieren, könnte der Senegal schwere Unruhen erleben und Westafrika einen wichtigen Stabilitätsanker verlieren. Während Diplomaten in Dakar an ihren Krisenplänen tüfteln, mischen ausländische Verfassungsrechtler fleißig als Gutachter in dem seit Monaten andauernden Streit zwischen dem Lager des Präsidenten und der Opposition mit.

Ein 85-Jähriger hat noch nicht genug

Viele Autoren nennen es „die afrikanische Krankheit“: Alternden Staatsoberhäuptern gefällt ihr Amt so gut, dass sie gerne länger bleiben wollen, als es die Verfassung erlaubt. Manche mögen sich für unverzichtbar halten, andere haben Angst, nach Ende ihrer Amtszeit wegen Korruption oder anderer Vergehen im Amt verfolgt werden oder auch ohne eigenes Verschulden vom politischen Gegner schlecht behandelt zu werden. Wie sich mit einer Verfassungsänderung eine Amtszeitbegrenzung aus dem Weg räumen lässt, haben etwa Idriss Déby im Tschad, Omar Bongo in Gabun, Yoweri Museveni oder Paul Biya in Kamerun demonstriert – und viele andere Präsidenten haben es versucht.

Auch der 85-jährige Abdoulaye Wade hat nach zwei Amtszeiten und fast 12 Jahren als Präsident noch keine Lust auf Ruhestand – er strebt eine dritte Amtszeit von sieben Jahren an. Zwar scheint Artikel 27 der senegalesischen Verfassung diesen Plan nicht zu erlauben: „Die Amtszeit des Präsidenten der Republik beträgt sieben Jahre. Das Mandat kann ein einziges Mal erneuert werden.“ Doch Wade bemüht sich noch nicht einmal um eine Verfassungsänderung, stattdessen argumentiert er mit dem Rückwirkungsverbot: Die aktuelle senegalesische Verfassung trat im Jahr 2001 in Kraft, Wades erste Amtszeit begann aber im Jahr 2000 – sie dürfe daher nicht mitgezählt werden, vielmehr sei sein zweites, nach einer mittlerweile wieder rückgängig gemachten Verfassungsänderung nur noch fünfjähriges Mandat ab 2007 eigentlich sein erstes Mandat im Sinne der aktuellen Verfassung.

Die Macht der Straße und die Macht der Argumente

Damit hätte Wade vielleicht noch den ein oder anderen Oppositionellen überzeugen können, seine Kandidatur hinzunehmen – würde der Präsident nicht so unverhohlen zeigen, dass ihm alles daran liegt, sich selbst und seinen Clan an der Macht zu halten. Eine besonders originelle Verfassungsänderung versuchte Wade im Juni vergangenen Jahres: Neben dem Staatsoberhaupt sollte bei der Präsidentschaftswahl nun auch ein Vizepräsident gewählt werden, der bei Tod oder Rücktritt des Präsidenten automatisch aufrücken würde – in den Augen vieler Bürger eine Karrieregarantie für den Präsidentensohn Karim Wade. Außerdem sollte für den Sieg bei der Präsidentschaftswahl eine relative Mehrheit von 25 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang genügen – angesichts der zersplitterten Opposition eine lösbare Aufgabe für Wade. Aus diesen Plänen wurde aber nichts: Oppositionsparteien und Bürgerrechtsgruppen organisierten Massendemonstrationen gegen Wade. Nach ersten Ausschreitungen und Zusammenstößen mit der Polizei zog der vom Volkszorn überraschte Wade sein Vorhaben zurück.

Auch der Streit um die dritte Kandidatur Wades könnte am Ende durch die Macht der Straße entschieden werden. Doch das Regierungslager und die Opposition beharren sich auch in der juristischen Arena: Beide Seiten bemühen sich zu zeigen, dass der Verfassungsrat nur in ihrem Sinne entscheiden kann. Als vermeintlich neutrale Experten werden vor allem französische Verfassungsrechtler aufgefahren. Gegen Wades Kandidatur gutachtete etwa Professor Guy Carcassonne, für Wades Kandidatur stiegen unter anderem die Professoren Michel de Guillenchmidt und Jean-Yves de Cara in den Ring – die beiden letzteren waren sich auch nicht zu schade, in einer Fernsehdebatte die Seite des Präsidenten gegen zwei senegalesische Juraprofessoren zu verteidigen. Zwei weiße Männer, die den Senegalesen erklären, warum ihre Verfassung ihrem greisen Präsidenten eine weitere Amtszeit erlaubt: Eine an Absurdität kaum zu überbietende Szene, die bei vielen Kommentatoren einen neokolonialen Beigeschmack hinterließ.

Im Kern ein Rückwirkungsstreit

Im Wesentlichen argumentieren die Verteidiger einer dritten Amtszeit mit dem Rückwirkungsverbot: Das sei schließlich ein fundamentales Rechtsstaatsprinzip und könne, wenn überhaupt, nur durch eine ausdrückliche Bestimmung durchbrochen werden. Mit der Verfassung von 2001 habe sich ein „*changement de régime*“, ein fundamentaler Wandel

des institutionellen Rahmens vollzogen, etwa vergleichbar mit dem Übergang von der vierten zur fünften französischen Republik. Die neue Verfassung könne aber, sofern dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist, nicht an Tatbestände anknüpfen, die unter der alten Verfassung geschaffen wurden.

Die Gegenseite bestreitet zunächst, dass es sich überhaupt um einen Fall von Rückwirkung handelt: Die Amtszeiten unter der alten Verfassung von 1963 mitzuzählen ändere ja nicht die Rechtslage vor Inkrafttreten der Verfassung 2001. Und selbst wenn doch von Rückwirkung gesprochen werden könne, sei die nur dort verboten, wo der Bürger vor staatlichen Freiheitseingriffen und rechtlicher Unberechenbarkeit geschützt werden müsse: Die Aussicht des Präsidenten, in Zukunft noch einmal antreten zu können, sei kein schutzwürdiges Vertrauen.

Eine weitere Facette erhält der Streit durch Artikel 104 im Abschnitt „Übergangsbestimmungen“ der Verfassung von 2001: „Der amtierende Präsident der Republik übt sein Amt bis zum Ende seiner Amtszeit aus. Alle anderen Bestimmungen dieser Verfassung sind auf ihn anwendbar.“ Der tautologisch formulierte erste Satz bedeutet: Die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre, die mit der Verfassung von 2001 eingeführt wurde, hat noch keine Auswirkung auf die im Jahr 2000 begonnene Amtszeit von Abdoulaye Wade – sie endete, von niemandem ernsthaft bestritten, im Jahr 2007. Streitig ist aber, wie der zweite Satz auszulegen ist: Gegner der dritten Kandidatur sehen sich durch Artikel 104 darin bestätigt, dass die Bestimmung über die maximale Zahl der Mandate auf jeden Fall auch die Amtszeit von 2000 bis 2007 einschließt. Einige Befürworter argumentieren umgekehrt: Dass die Verfassung nur in Artikel 104 S. 1 ausdrücklich auf die erste Amtszeit Bezug nehme, bedeute, dass die Verfassung in allen anderen Fragen diese Amtszeit unberücksichtigt lassen wolle.

Wenig Vertrauen in den Verfassungsrat

Gerade die eher kreativen Argumente für die Verfassungsmäßigkeit einer dritten Kandidatur kommen bei vielen Bürgern ausgesprochen schlecht an: „Rechtsverdrehler“ und „Jurasöldner“ seien Juristen, die sich solche Argumente ausdenken würden. „Nimm die Finger von meiner Verfassung“ lautet ein beliebter Slogan der Opposition. Auch dem Verfassungsrat vertrauen nur wenige – denn alle Richter wurden von Wade selbst ernannt, neulich spendierte der Präsident ihnen noch eine Gehaltserhöhung. Außerdem ist keiner der Richter ein ausgewiesener Verfassungsrechtler. Deshalb gehen die meisten Oppositionellen fest davon aus, dass der Verfassungsrat Wades Kandidatur zulässt – oder sich aus Verfahrensgründen für unzuständig erklärt.

Dabei hat auch die Opposition ein eher fragwürdiges Verständnis richterlicher Unabhängigkeit: Mit ihrer Ankündigung, eine Bestätigung der Kandidatur auf keinen Fall hinzunehmen und der Aufforderung an den Verfassungsrat, im Sinne des Friedens im Senegal zu entscheiden, treibt sie die Richter in die Enge – mit kühlem Kopf zu entscheiden, dürfte ihnen schwer fallen. Falls der Verfassungsrat am Sonntag wider Erwarten Wades dritte Kandidatur blockieren wird, wäre das auf jeden Fall ein starkes verfassungspolitisches Signal für ganz Afrika: Die Verfassung kann sich gegen machversessene Präsidenten wehren.

Update: Das Urteil fällt nicht erst am Sonntag, sondern schon am Freitag.#

Update: Das Verfassungsgericht hat die dritte Amtszeit für Wade freigegeben.

Filip Bubenheimer studiert Jura und Politikwissenschaft in Berlin und war kürzlich mit einer Kolleg-Gruppe der Studienstiftung zu Verfassungsentwicklungen und Governance-Strukturen in Afrika für ein studentisches Austauschprojekt im Senegal.

Foto: Gwenaël Piaser, Flickr Creative Commons

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Bubenheimer, Filip: *Der Präsident, der nicht gehen will*, *VerfBlog*, 2012/1/25, <https://verfassungsblog.de/der-prsident-der-nicht-gehen/>.